

La démocratie participative comme mécanisme de production d'un sous-système d'élites de la participation: le cas des agriculteurs familiaux dans le programme de « développement territorial rural durable » au Brésil, territoire d'*Aguas Emendadas*.

Lauren Lecuyer, Gilles Massardier, Eric Sabourin.

Résumé

Cet article se propose d'étudier la participation des agriculteurs familiaux au « développement rural durable » dans une configuration territoriale impliquant une action publique multi-niveau. Guidés par une posture scientifique qui tente de dépasser l'analyse réifiée des instances participatives, nous choisissons de concilier la sociologie de l'action publique territorialisée avec celle des trajectoires militantes et des répertoires d'action collective des participants. Au travers de l'exemple choisi, nous cherchons à comprendre les effets que peut induire la participation d'une catégorie traditionnellement exclue de l'élaboration des politiques publiques sur l'évolution des rapports historiques de pouvoir et de domination politique au Brésil. Nous questionnons ainsi la classique dichotomie entre l'acteur et le système en analysant l'interaction entre les règles du jeu des arènes participatives et les rapports de pouvoir du *policy making* territorialisé. La première partie décrit les spécificités du dispositif territorial et ses récentes évolutions. Elle révèle qu'au vu des intentions initiales, la configuration du programme territorial repose sur une contradiction. L'espace prévu pour la catégorie de l'agriculture familiale est limité : d'abord parce que ses représentants partagent la décision avec des acteurs mieux armés en termes de ressources, puis, parce que les structures fédérales restent prégnantes dans le circuit décisionnel de l'action publique territoriale. Pour autant, ceci n'a pas empêché que se constitue une « coalition » de représentants de l'agriculture familiale formée par un groupe de leaders des communautés d'agriculteurs qui ont investi et monopolisé le dispositif participatif. La seconde partie met à jour les trajectoires militantes et les répertoires d'actions collectives de ces « élites de la participation » qui forment le « noyau dur » des instances participatives. La troisième partie renseigne sur le « militantisme institutionnel » de ces participants qui a été acquis au travers de leur longévité dans l'espace participatif. Cette trajectoire présente par ailleurs les contours d'un processus de « spécialisation » qui contribue à institutionnaliser la « domination » de ces leaders qui revendiquent le monopole légitime de la représentation des communautés des agriculteurs familiaux. Le cadrage des projets de 'développement territorial rural durable' depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre reste néanmoins dominé par l'expertise dont les techniciens restent les principaux détenteurs.

Introduction

Depuis 1988, la municipalité de Porto Alegre représentée par le Parti des Travailleurs (PT) a rendu célèbre le budget participatif dans le monde entier au point d'être cataloguée de *Best Social Practice* par la Banque Mondiale. L'institution internationale va ériger alors la démocratie participative au niveau local comme modèle à suivre pour les autres pays en voie de développement¹(Sintomer et Gret, 2005). Cette promotion internationale de la démocratie participative (Gaudin, 2002 ; Blondiaux, 2008) semble aller de pair avec la critique de la démocratie représentative. Le nouveau modèle participatif a ainsi souvent été présenté comme une solution pour pallier à la crise de légitimité politique dont souffrirait aujourd'hui le régime représentatif classique qui serait devenu désuet au vue des transformations contemporaines de l'action publique².

Sans toutefois remettre en cause les transformations induites par les arènes participatives sur l'action publique, cet article cherche à contourner les biais qu'une vision trop optimiste de l'objet pourrait introduire dans l'analyse. Nous pouvons en effet identifier deux présupposés majeurs dont nous font part les lectures enchantées qui portent sur les espaces participatifs (Massardier et alii, 2012). La nature inclusive de ces espaces supposerait en premier lieu l'inexistence de barrières à l'entrée ou de systèmes particuliers d'accès. En oubliant de corréler les logiques participatives des acteurs aux facteurs extérieurs à l'action déployée dans l'arène participative, cette vision omet de considérer l'épaisseur sociologique des acteurs avant leur entrée dans les instances participatives (trajectoires militantes, ressources, capitaux). Notre recherche révèle au contraire que l'entrée dans les arènes participatives, aussi ouvertes et inclusives qu'elles puissent apparaître, repose sur des conditions qui limitent la participation des profanes qui ne disposeraient pas des ressources permettant de s'introduire et de perdurer dans le jeu. D'autre part, la seconde fausse évidence serait de considérer ces instances participatives comme étant autonomes du système politique représentatif et évoluant par conséquent en dehors du champ de luttes institutionnelles qu'il renferme. Le risque de cette perspective est de ne pas voir « l'emprise de la logique représentative sur la démocratie participative » (Blatrix 2009). De fait, le nouveau modèle participatif reproduit les mêmes mécanismes de constitution d'une élite mais, cette fois-ci, formée dans les rouages de la démocratie participative.

Si des phénomènes de domination (ré)apparaissent avec la démocratie participative, il est cependant difficile de concevoir la notion de « contrôle » pour notre analyse. Celle-ci pose problème pour deux raisons. Tout d'abord ce terme suppose que le produit de l'action soit la résultante d'un processus réflexif engagé par l'acteur. D'autre part, cette issue est difficile à imaginer dans un « monde incertain » (Callon et alii, 2001). Nous substituons donc à une approche instrumentale de l'action publique une perspective plus interactionniste et stratégiste qui définit l'action publique par une interdépendance et un enchevêtrement entre les diverses institutions, les instances ou acteurs qui participent tous à la construction de compromis internes aux réseaux et coalitions d'action publique (Massardier, 2008).

¹ La Banque mondiale est même allée jusqu'à distribuer des prospectus sur le budget participatif de Porto Alegre en Afrique du Sud, Gret M., Sintomer Y., 2005, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Edition la Découverte, Paris ; Gaudin J-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, Paris.

² L'introduction de l'ouvrage de Loïc Blondiaux est à ce sujet éclairante : « Les démocraties contemporaines se cherchent un nouvel esprit, de nouveaux fondements. Les formes classiques de la représentation politique survivent, mais leur légitimité s'amenuise et leur efficacité décline. Le pouvoir des institutions représentatives est partout rogné, leur autorité chahutée et leur capacité à imposer des solutions par le haut fortement érodée. », Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Edition du Seuil et la République des idées, Paris.

Cette recherche³ s'est donnée pour objectif de mener une analyse des arènes participatives dans leur interaction avec l'environnement de l'action publique territorialisée en les réinsérant dans les rapports de pouvoir du *policy making* territorialisé, au travers de l'exemple de la participation des agriculteurs familiaux au "développement rural durable" au Brésil dans le territoire d'*Aguas Emendadas*.

Cette perspective nous incite à mobiliser plusieurs approches de sociologie politique. Nous puisons tout d'abord dans la sociologie de la contestation politique (*Contentious Politics*) le concept de structure des opportunités politiques (Tarrow, 1996) qui porte une attention particulière au contexte politique dans lequel se déploient les mobilisations politiques. A partir des années 1980 en effet, on assiste au Brésil à une phase de démocratisation du régime politique célébrée par la nouvelle Constitution de 1988 et qui atteint symboliquement son apogée avec l'élection de I. Lula da Silva à la Présidence de la République fédérale en 2002. Tandis que pendant ses deux mandats, F.H Cardoso engage une ouverture prioritairement économique qui rompt avec le modèle stato-centré « national-développementaliste », Lula se concentre sur l'ouverture politique qu'il associe étroitement au thème de la décentralisation de la décision en faisant la promotion de la démocratie participative. Progressivement, va venir s'adjoindre aux notions de démocratie participative, décentralisation et gouvernance, le thème du développement durable diffusé comme norme prioritaire des politiques publiques par les agences onusiennes et relayé dans le débat national brésilien⁴. Pourtant, loin d'être naturelle, la jonction de ces différents référentiels d'action publique a été le fruit d'un travail d'acteurs spécifiques qui ont pu investir un espace d'expression institutionnelle dans un contexte politique favorable. En effet, la démocratisation a permis d'ouvrir au niveau national une fenêtre d'opportunité pour de nombreux mouvements sociaux ruraux longtemps restés invisibles aux yeux des pouvoirs publics. La réceptivité du système politique rend audible la « dynamique d'organisation » (Sabourin, Tonneau, 2009) qui était née dans les campagnes pour pallier à l'absence ou l'inefficacité des programmes publics. Sur la base de solidarités dans les communautés rurales, tout un tissu social va émerger et se construire progressivement en mouvement social. Ce mouvement va s'organiser sous la forme de « forums » locaux ou régionaux regroupant syndicats, ONG, coopératives, associations de producteurs, églises, universitaires. Il sera relayé nationalement au travers de la CONTAG (Confédération nationale des travailleurs agricoles), de la CUT (Centrale Unique des Travailleurs), du MST (Mouvement des Sans Terre) et de la FETRAF (Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale). Au modèle de l'agro-business associé aux grands latifundiaires et à l'exportation, ce mouvement social rural oppose un autre projet agricole en se faisant le chantre du développement rural durable sous l'étendard de la catégorie de l'agriculture familiale. A partir de 1995, celle-ci est reconnue « officiellement » (Roux, 2009) par le gouvernement qui lui adresse une politique publique spécifique, le Programme de renforcement national de l'Agriculture Familiale (Pronaf) puis, plus tard, un Ministère du Développement Agraire en 1999 (MDA). Enfin en 2004, la catégorie est pleinement intégrée

³ Notre étude s'appuie sur des recherches réalisées par le Cirad depuis 2003 par Eric Sabourin, Gilles Massardier, Mario Avila, Pauline Landel et Lauren Lecuyer qui ont permis d'analyser les ressorts de la participation de cette catégorie dans des espaces participatifs prévus pour la formulation de projets de 'développement rural durable'.

⁴ De 2007 à 2010, le projet ANR PROPOCID (Production des Politiques de Développement Rural Durable dans leurs contextes) s'est donné pour objectif d'analyser le paradoxe apparent existant entre l'origine exogène du référentiel de développement durable vis-à-vis des États nationaux et la nécessaire endogénéisation de ce référentiel dans les dynamiques nationales pour le traduire en pratiques. Cette analyse a été menée par le CIRAD, l'INRA et l'IRD dans six pays (Mexique, Brésil, France, Mali, Madagascar, Nouvelle Calédonie). Bonnal P. et alii, 2010, La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable, Rapport final du projet Propocid. Paris, ANR.

à l'élaboration et la gestion du Programme Territorial de Développement Rural Durable (PTDRS) qui met en place un dispositif territorial participatif inédit afin de satisfaire l'objectif pédiste de décentralisation de la décision.

De l'ouverture de la structure d'opportunité politique (Tarrow) pour les mouvements sociaux paysans du fait de la démocratisation à la saisine de « fenêtres d'opportunité » (Kingdon, 1984) pour entrer en politiques publiques, il n'y a eu qu'un pas⁵.

Toutefois, malgré le principe inclusif affirmé par la nouvelle politique territoriale, le fait de saisir les fenêtres d'opportunités qu'elle entrouvre suppose de disposer d'un certain nombre de ressources que seul un groupe d'« entrepreneurs de cause » (Kingdon, 1984) possède. Ceci limite de fait l'entrée dans le dispositif et crée une sélection informelle des acteurs. Pour identifier ces pré requis de la participation, nous mobiliserons une approche croisée des trajectoires militantes des participants et des répertoires d'action collective à travers : i) leurs ressources socioprofessionnelles en termes de capital et de réseaux sociaux (Lecuyer, 2010) ; ii) leurs formes de militantisme (partisan, syndical, communautaire, associatif, institutionnel, professionnel). Ce travail nous permet de construire une typologie des participants basée sur la relation entre les types de participations politiques (Lagroye, François, Sawicki, 2006) et les différents répertoires d'action collective (Tilly, 2007) mobilisés par les acteurs qui leur permettent de naviguer entre différents « univers institutionnels » (Nay, Smith, 2002) ou de se légitimer sur la base de différents registres. En même temps qu'ils viennent nourrir l'hypothèse d'un continuum des comportements de la participation par des acteurs multi-engagés et multi-positionnés, les résultats confirment également l'institutionnalisation d'un « militantisme institutionnel » (Politix 2005) qui fait de ces représentants les « relais » des intérêts des communautés rurales (Nay, Smith, 2002).

Enfin, dans l'objectif d'intégrer l'analyse des arènes participatives au contexte plus global du *policy making* des projets territoriaux de développement rural durable, le troisième cadre d'analyse mobilisé est celui de la sociologie de l'action publique et particulièrement les courants qui renseignent le moment de la fabrique des politiques publiques. L'étude a pu démontrer grâce à l'observation de l'arène de discussion des projets territoriaux de 'développement rural durable', le Collège du territoire d'*Aguas Emendadas* (COTAE) mais également à l'aide du suivi de projets depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre (Landel, 2009 ; Avila, 2011), l'existence d'une configuration de jeux, d'échanges et de « transactions » (Nay, Smith, 2002) entre des acteurs qui forment une « coalition de cause » (Jenkins Smith, Sabatier, 1993). Celle-ci est composée par les représentants de l'agriculture familiale et les techniciens agronomes (services publics de développement rural et appui technique) qui ensemble négocient, construisent et formulent les projets dans des espaces de négociation informels situés « à la marge » (Nay, Smith, 2002) des institutions instaurées à cet usage. Nous démontrons cependant que d'une part, c'est bien l'expertise qui reste le référentiel dominant des politiques publiques de développement rural durable et, d'autre part, ces techniciens qui maîtrisent leur cadrage normatif à chaque étape de leur élaboration et mise en œuvre.

Dans une première partie nous exposons les spécificités du dispositif territorialisé et participatif de « développement rural durable » (PTDRS) car elles révèlent les modalités de la

⁵ Nous avons choisi d'emprunter les deux approches qui utilisent la notion d'« opportunité » leur complémentarité est heuristique pour la compréhension de notre étude. L'approche de la contestation (Tilly, 1996) renseigne en effet sur le contexte global de transition démocratique. Au Brésil ce contexte favorable a permis d'ouvrir la structure des opportunités politiques pour le mouvement social rural national. La seconde approche mobilisée est celle qui étudie la phase de mise sur agenda d'une politique publique (Kingdon 1984). Elle ajoute une dimension plus précise pour comprendre le travail des « entrepreneurs de cause » sur la politique publique qui nous intéresse particulièrement : le PTDRS

participation des agriculteurs familiaux puisque celle-ci est partagée, étagée et voit ses participants sélectionnés. Tout d'abord, les arènes participatives ont été composées, selon un principe de parité, entre représentants de la société civile (agriculture familiale) et ceux du gouvernement. Cette règle de fonctionnement incite les agriculteurs familiaux à pénétrer un univers de compromis politico-administratifs et à entrer en interaction avec des acteurs dotés de ressources bien plus importantes. Le dispositif participatif est en second lieu, étagé, hiérarchisé et implique par conséquent un système de représentation pyramidal qui commence depuis le niveau des communautés d'agriculteurs en passant par le niveau municipal, puis territorial, ensuite étatique (état fédéré) pour atteindre enfin la sphère fédérale. De fait, il semble que cette particularité du programme fait de l'échelon territorial (le COTAE) le seul élément inédit du système car cette politique publique repose au final sur le principe classique de subsidiarité fédérale. Le nouveau circuit se confronte par conséquent au phénomène de « dépendance au sentier » fédéral (Pierson, 1994). Pour autant, cette structure contraignante n'empêche pas un groupe d'agriculteurs familiaux de saisir la structure d'opportunité que représente le PTDRS. Cet espace est en effet capté par un groupe de leaders paysans qui a acquis une notabilité dans la communauté d'agriculteurs qu'ils représentent (I) En conséquence directe de cette observation, force est de constater dans une seconde partie que l'entrée dans la politique territoriale participative comporte un dispositif de sélection. La participation est conditionnée par la prédisposition de ressources que possèdent un nombre réduit de participants : ils constituent le « noyau dur » des « cercles de la participation ». Les enquêtes menées ont permis de hiérarchiser ce noyau dur et d'élaborer une typologie de trois catégories de représentants (II). Les représentants qui seront les plus investis et que l'on peut qualifier de « militants institutionnels » connaissent les rouages politico-institutionnels et savent à quels guichets de financement s'adresser lorsqu'ils veulent voir un projet financé pour la communauté d'agriculteurs qui les a choisis comme « porte-paroles » (Nay, Smith, 2002). Dotés d'un capital social important, ils passent par des circuits plus informels grâce à leur réseau et composent, au-delà des espaces participatifs, avec les élites du système politico-administratif fédéral brésilien au premier rang desquels figurent les membres des services techniques agricoles et des ONG. C'est dans ces rencontres informelles entre techniciens et notables sectoriels dans des « ordres sociaux locaux » (Friedberg, 1993) que s'élabore une coalition de cause qui formule les projets ruraux de développement rural durable. Cette coalition défend une « cause » commune qui est celle de la défense des intérêts de l'agriculture familiale au travers d'un référentiel technique partagé dans les mêmes écoles, les mêmes partis, les mêmes cercles (III).

I/ La mise en place d'un dispositif territorialisé d'élaboration des politiques publiques de 'développement rural durable' : une nouvelle trajectoire fédérale du *policy making* au Brésil pour l'expression des agriculteurs familiaux?

Le Programme Territorial de Développement Rural Durable (PTDRS) repose sur deux principes majeurs : la participation et la territorialisation de l'action publique afin de resituer le développement rural durable dans une échelle d'action publique plus vaste que le niveau municipal touché auparavant par le PRONAF. Pourtant, la mise en place du PTDRS s'appuie sur deux principaux legs politico-administratifs municipaux qui constituent les bases du modèle participatif territorial. Le premier concerne le Budget Participatif dont l'émergence et le succès tient par ailleurs à deux facteurs principaux. Premièrement le processus de démocratisation qui a ouvert la structure des opportunités politiques (Tarrow 1996) favorise l'essor des instances participatives initiées avec le BP à Porto Alegre. En second lieu, la

légitimation de ces procédés d'action publique par les agences internationales de développement motive l'extension de cette institution dans d'autres municipalités brésiliennes à la suite des victoires successives du PT qui portait le projet d'une démocratie de proximité. S'ajoute à ce contexte favorable à l'ouverture d'espaces de participation d'une catégorie traditionnellement exclue des dispositifs d'élaboration des politiques publiques, la création du Pronaf en 1995, second legs sur lequel repose le PTDRS. En effet, un des volets de ce programme reposait sur la subvention pour des équipements collectifs destinés aux agriculteurs familiaux, à condition qu'ils soient planifiés au sein d'instances participatives municipales, les CMDRS, Conseils Municipaux de Développement Rural durable (ou Conseils régionaux dans le cas du DF). D'ailleurs, notre enquête a permis de confirmer la continuité entre les institutions de BP et la formation de ces CMDRS et particulièrement en ce qui concerne les participants du DF. Les BP peuvent alors être considérés comme des arènes d'apprentissages qui ont apporté des outils pour la délibération, la négociation et un savoir-faire de militant institutionnel (Politix 2005/2 n°70). Le PTDRS s'appuie sur cette dynamique participative municipale en préservant les CMDRS et en ajoutant un échelon territorial, via un collège participatif propre à chaque territoire rural. Un territoire rural est ainsi composé d'un ensemble de *municípios* (représentés par leur conseil municipal participatif, CMDRS ou conseil régional pour le DF, CRDRS) et d'une commission décisionnelle collégiale, le COTAE (collège territorial du territoire d'*Agua Emendadas* dans notre étude)⁶.

Cette nouvelle configuration amène à poser la question d'un possible dépassement du sentier de subsidiarité fédéral et par la même des rapports classiques de pouvoir qui gouvernent un secteur d'action publique particulier. Le PTDRS va en effet dans le sens d'un renforcement d'une bifurcation de la politique historique nationale agricole amorcée depuis la moitié des années 1990. Avant que la catégorie de l'agriculture familiale ne soit reconnue (avec le programme Pronaf en 1995) et représentée par un ministère du développement agraire (MDA), l'Etat brésilien n'a qu'un seul interlocuteur pour mener cette politique : le secteur de l'agro-business. Avec la mise en place du PTDRS en 2004, il renforce non seulement la dualisation de l'agriculture en la sectionnant entre deux ministères (MDA et Ministère de l'agriculture, MAPA) mais institutionnalise une nouvelle sphère d'action publique fédérale au dessus des frontières politico-institutionnelles classiques : le territoire rural. Ce nouveau circuit d'élaboration des politiques publiques annonce-t-il pour reprendre l'hypothèse de Loïc Blondiaux, « les prémices d'une nouvelle conception des relations politiques » dans le pays (Blondiaux, 2008) ?

Les deux premières caractéristiques du PTDRS semblent remettre en cause cette issue enchantée. On observe en effet tout d'abord la persistance d'une configuration hiérarchisée de la représentation dans ce système puisque les agriculteurs familiaux doivent partager la décision avec d'autres acteurs disposant de capitaux plus importants (a). De même, cette pyramide territoriale institutionnalise une structure multi-niveaux et un étagement de la décision qui s'apparente au chemin institutionnel fédéral. Loin de transcender le système de subsidiarité fédéral, cette politique limite ainsi l'émergence d'une territorialisation de l'action publique (b). Il reste un aspect novateur de cette politique territoriale qui est celui de susciter l'émergence de nouveaux « représentants » de l'agriculture familiale. Nous verrons que la

⁶ La création de cette instance participative territoriale répond à deux principales préoccupations. La première est celle de dépasser le contrôle des exécutifs municipaux qui contrôlaient souvent les CMDRS (ou CRDRS), phénomène dénoncé aussi sous le terme de « municipalisation » (Abramovay et alii, 2006). La seconde intention est de faire accéder à l'élaboration et la décision des projets ruraux les bénéficiaires directs des politiques publiques rurales dans l'objectif de substituer la définition technocratique et bureaucratique des projets et de les rapprocher des réalités des conditions de vie et de production dans les campagnes.

légitimité principale de ce système participatif repose en effet sur la participation des agriculteurs familiaux et notamment sur la ressource dont disposent un groupe de notables locaux que nous qualifions de « légitimité communautaire ». Ces observations nous permettent de relever l'existence d'un système pyramidal de représentation des agriculteurs familiaux (c).

A /Le paradoxe d'une participation collégiale « paritaire » entre agriculteurs familiaux et système politico-administratif

Le PTDRS institue une participation étagée sur plusieurs niveaux et, à chaque échelle, les instances participatives sont régies par un principe de parité. Elles sont donc composées d'une part, de représentants de l'agriculture familiale et d'autre part, par d'élus locaux et de techniciens agronomes (surtout du service d'appui technique agricole- EMATER). Cette parité entre des acteurs disposant de capitaux différenciés contribue à développer des asymétries dans les échanges, séparant les techniciens agronomes (qui disposent de ressources plus importantes pour s'imposer dans la négociation) des agriculteurs familiaux et ce dans les diverses étapes de la formulation des projets (Avila, 2011). A cette configuration déséquilibrée entre les participants s'ajoute, depuis la réforme de 2008, une ouverture à d'autres secteurs bureaucratiques: le programme des « Territoires de la Citoyenneté »⁷ ne se consacre plus exclusivement au développement rural et intègre de nouvelles thématiques d'action à ses priorités comme la santé, l'éducation ou l'environnement. La conséquence de cette réforme est de confronter les agriculteurs familiaux à de multiples délégations gouvernementales provenant d'univers institutionnels différenciés. Or, ce monde propre aux compromis et aux arrangements politico-administratif d'un secteur d'action publique diverge de leur répertoire d'action militant initial (II. a). Pris dans ce contexte contraignant ils n'en sont pas pour autant les otages puisqu'ils s'aménagent des marges de manœuvre et déploient des stratégies dans un « système d'action concret » (Crozier, Friedberg, 1977) qu'ils parviennent à pénétrer. Dans le cas du Territoire d'*Aguas Emendadas*, cette configuration a en effet deux principales conséquences sur les modes de la participation des agriculteurs familiaux. La première stratégie mise en œuvre par les agriculteurs familiaux, et particulièrement par les représentants du District Fédéral a été de former une coalition, le *Conselhão* (Grand Conseil) pour disposer de davantage de poids dans la négociation au COTAE et afin de fédérer les intérêts de l'agriculture familiale du District Fédéral (DF). Cette réunion informelle que l'on peut qualifier de « système social localisé » (Massardier, 2008) leur permet alors de parler d'une seule voix au sein du COTAE et de s'arranger au préalable sur les projets à soutenir dans un esprit de tontine⁸. La seconde stratégie des agriculteurs familiaux est à identifier dans les interactions avec les autres acteurs qui composent les instances participatives et particulièrement les techniciens agronomes du service de l'EMATER (agence d'appui technique à l'agriculture) avec lesquels ils forment « une coalition » (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) de politique publique (III.b). Ces deux stratégies développées par les participants du DF révèlent d'une part la capacité de multi positionnement de ces acteurs et d'autre part, l'acquisition progressive d'un nouveau répertoire d'action de « militant institutionnel » (III. a).

⁷ Nouvelle appellation du programme en 2008 : on passe donc du Programme territorial de développement rural durable (PTDRS) aux Territoires de la Citoyenneté.

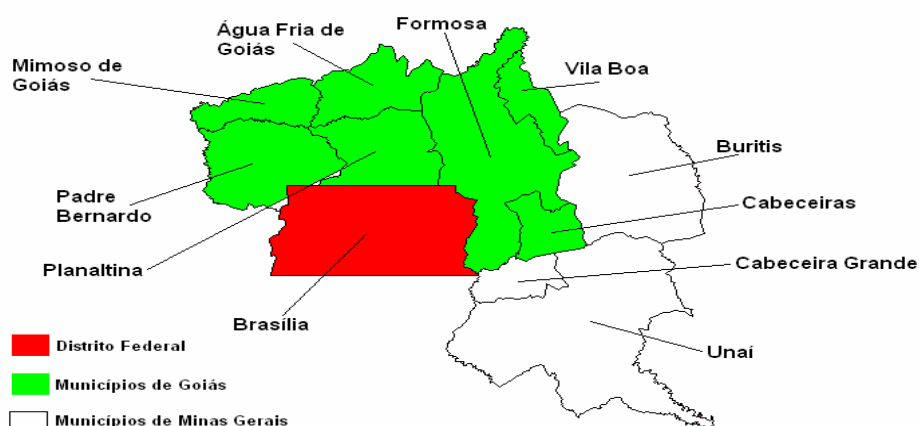
⁸ Chacun représentant les intérêts et projets de leurs communautés agricoles d'appartenances.

Au-delà des effets sur les pratiques des participants, cette configuration participative territoriale annonce-t-elle un déplacement des espaces décisifs de décision ? Il est difficile de le démontrer dans la mesure où le « système d'action concret » que nous évoquons n'est autre que l'univers des compromis bureaucratiques fédéraux dans lequel le système participatif s'encastre.

B/La pyramide participative territoriale : une territorialisation freinée par la dépendance au sentier fédéral

La seconde caractéristique importante du dispositif territorial participatif étudié est d'être pyramidal puisque il intègre différents niveaux de gestion (cf : document n°2). Cet étagement de la participation repose sur des institutions préexistantes au programme territorial qui suivent le sentier historique de subsidiarité fédérale. Or, ceci a pour effet de marquer fortement le circuit de décision et les canaux de financement des projets territoriaux dont la création reposait justement sur le dépassement des rapports de domination classiques⁹. Ainsi, le programme territorial conserve les CMDRS (dans le cadre du DF, les Conseils régionaux de développement rural durable, CRDRS) mais ajoute au-dessus des frontières municipales et étatiques (Etat de Goiás, Etat du Minas Gérais et District Fédéral) un Collège territorial participatif (COTAE). Ce choix est guidé par une intention précise : faire évoluer la planification du développement rural durable d'une logique sectorielle à une logique territoriale. Or, force est de constater que cet objectif de territorialisation de l'action publique rencontre un obstacle majeur qui est celui de la dépendance au sentier fédéral. Ce phénomène est renforcé par la particularité du territoire rural d'*Agua Emendadas* qui est interétatique et réunit trois entités fédératives englobant ainsi des municipes de l'Etat de Goiás, du Minas Gérais et les dix régions administratives du DF (cf : document 1).

Document n°1 : Carte du territoire rural d'*Agua Emendadas*



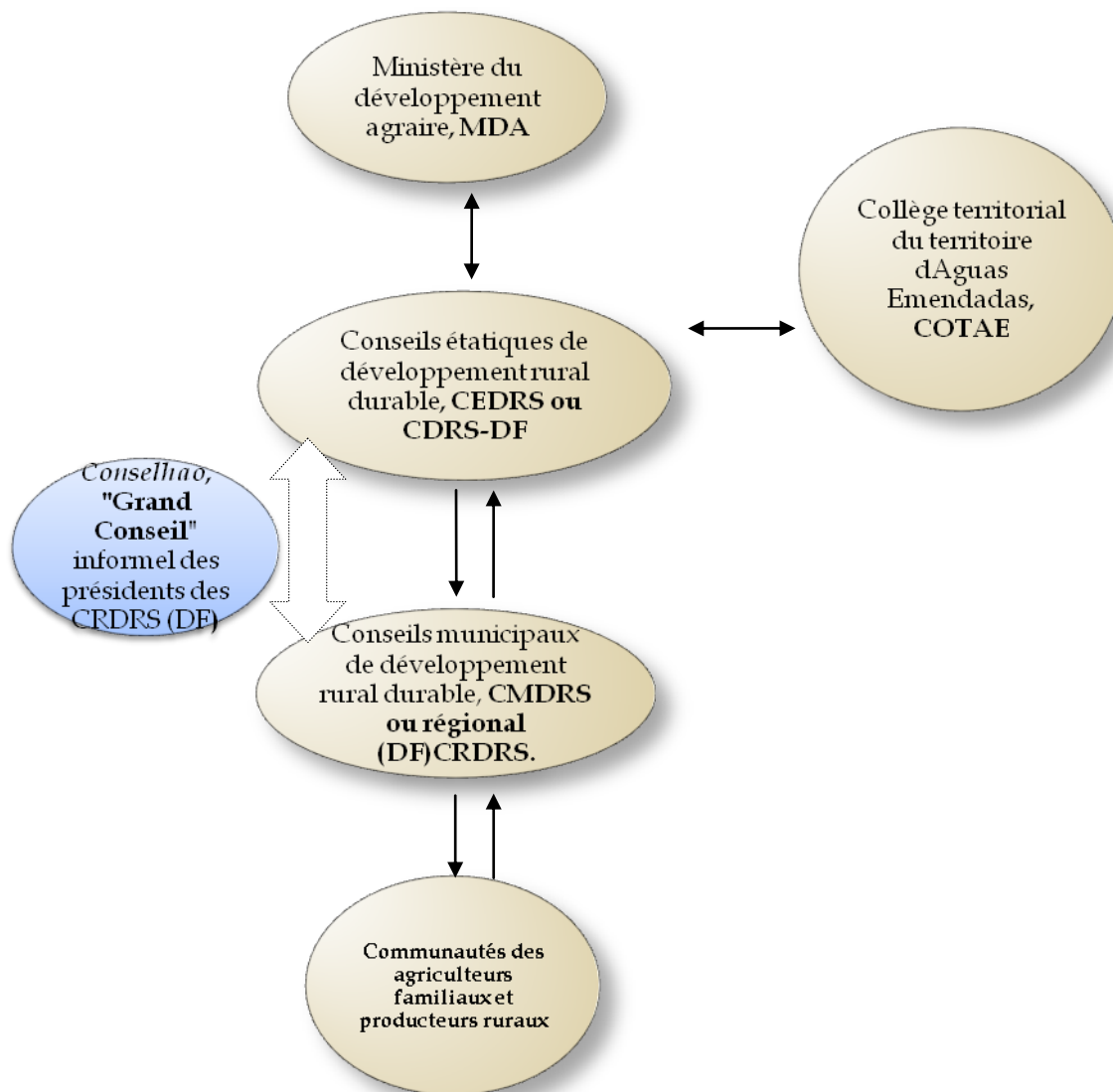
Source: Atlas do desenvolvimento humano, 2005.

⁹ Des biais clientélistes ont en effet été rapportés par des évaluations portant sur la répartition des fonds PROINF (dans le cadre du PRONAF) dans les CMDRS et dévoilaient un phénomène de « municipalisation » (Abramovay, 2006)

Or, non seulement les CMDRS ont été maintenus mais une autre arène participative a été placée au-dessus par chaque Etat du territoire et le DF : le Conseil étatique du développement rural durable (CEDRS ou, CDRS-DF dans le cadre du DF). Le COTAE représente alors la somme des projets qui ont été sélectionnés par les CMDRS (ou CRDRS du DF) qui sont renégociés par les conseils étatiques CEDRS (ou CDRS-DF) avant d'être approuvés par le MDA-SDT. Aussi, lorsqu'ils arrivent au niveau territorial les projets sont supposés être déjà bien formatés via un système d'enregistrement administratif en ligne et correspondent aux besoins particuliers d'une entité fédérative et du système de financement fédéral (Avila, 2011). D'ailleurs, on a pu remarquer à quel point cette dépendance au sentier fédéral freinait l'élaboration d'un projet hors des frontières politico-administratives classiques avec l'exemple de la centrale de commercialisation des produits agricoles du TAE, bloquée dans le circuit décisionnel pendant des années (Avila 2011). Le phénomène de dépendance au sentier freine donc l'émergence d'un nouveau circuit d'action publique qui s'autonomiserait des références institutionnelles fédérales classiques. Pour autant, si l'objectif d'une territorialisation de l'action publique n'a pas été atteint, cette politique publique a néanmoins produit des effets au niveau de la coordination entre les représentants des municipalités (régions dans le District fédéral), ce qui a favorisé l'émergence d'une dynamique inter-municipale (qui était par ailleurs un des objectifs du PTDRS). La création du Grand Conseil informel (le *conselhao*) entre les représentants des CRDRS dans le District Fédéral est en effet révélatrice de ce processus (cf : Document n°2).

C'est sur cette structure participative étagée que repose également la participation des agriculteurs familiaux puisque celle-ci s'échelonne selon les différents niveaux de gestion du dispositif pyramidal. La troisième caractéristique du dispositif repose en effet sur une participation multi-niveaux des agriculteurs familiaux conditionnée par un système de représentation communautaire et un mécanisme pyramidal de sélection des représentants.

Document n°2 : Le circuit d'élaboration des projets de « développement rural durable » du territoire d'*Aguas Emendadas*



C/Une participation hiérarchique et verticale dominée par un groupe de notables communautaires sélectionnés.

La problématique qui guidait notre enquête était de savoir si la mise en place d'une structure pyramidale participative territoriale introduisait un nouveau modèle de représentation politique et, si le « cens caché » (Gaxie, 1978) de la démocratie représentative, s'évaporait dans ce nouveau système politique inclusif (Lecuyer, 2011). Les résultats ont révélés l'existence d'un système représentatif hiérarchisé des agriculteurs familiaux depuis le niveau communautaire jusqu'au COTAE. La légitimité des participants de la « société civile » rurale repose d'ailleurs sur leur capacité à représenter les intérêts des communautés d'agriculteurs. Pour illustrer le fonctionnement de cette représentation étagée nous pouvons prendre l'exemple du CRDRS de la région de Brazlandia dans le DF. Celui-ci est composé des présidents élus par leurs communautés d'appartenance (définies comme des regroupements d'agriculteurs sur un territoire) organisées en associations. Ces présidents qui représentent leur association communautaire au sein du CRDRS vont élire, pour cette arène, un président (et parfois un vice-président). C'est lui-même qui ira porter la voix du CRDRS de Brazlandia

dans les arènes supérieures (le CDRS-DF, le *conselhao* et le COTAE). Dès lors, on comprend que les représentants qui participent au Collège territorial (COTAE) sont passés auparavant par une série d'élections plus ou moins formelles leur permettant d'accéder successivement aux différents espaces participatifs. D'ailleurs, en s'intéressant de plus près aux représentants¹⁰ des agriculteurs familiaux des CRDRS (DF) présents dans le COTAE, on s'aperçoit qu'ils cumulent les mandats participatifs et, qu'ils disposent tous d'une ressource spécifique qui constitue la base de leur investissement dans la politique participative : la « légitimité communautaire ». Celle-ci s'observe dans la notabilité acquise auprès de leur communauté agricole et, est affirmée par le fait qu'ils sont réinvestis dans leur fonction de président d'association depuis presque une dizaine d'années. Car, s'il existe bien un système électif dans les communautés agricoles (le vote la plupart du temps se fait à main levée), la concurrence électorale est un phénomène rare tant leur réélection semble naturelle. Pourtant, loin d'être innée, l'acquisition de cette ressource est le fruit d'un processus qui a été construit au travers d'un investissement dans une lutte pour la régularisation foncière particulièrement forte dans les années 1960-1970 dans le DF. Dans un contexte de croissance démographique et d'expansion urbaine de Brasília¹¹, une concurrence foncière inégale voit le jour entre les agriculteurs et les exigences d'expansion de la capitale. Au cours de ce processus, de nombreux petits agriculteurs vont être déplacés sans être indemnisés pour la plupart. Cet élément déclenche le début de l'investissement militant des représentants dans un combat pour la régularisation foncière au travers des mouvements sociaux (MST ou syndicats d'agriculture familiale) ou des associations communautaires créées bien souvent uniquement dans ce but. Cette situation instable des petits agriculteurs s'est trouvée renforcée par la désappropriation de grandes propriétés par le DF et la décision d'en redistribuer une partie par concession temporaire d'une durée de vingt ans maximum via la réforme agraire. Alors qu'en premier lieu ils rejoignent la lutte pour eux-mêmes afin de disposer de quelques hectares (avec le MST ou la CONTAG) ou encore pour obtenir justice auprès du DF qui a collectivisé des terres familiales, ils vont progressivement se positionner en chef de file de ce combat. Le fait que tous les représentants de l'agriculture familiale partagent cet investissement militant au cours duquel ils ont pu acquérir un répertoire d'action collective commun constitue la base d'un sentiment d'appartenance à une communauté. Ces leaders communautaires vont devenir de véritables « entrepreneurs de cause » des droits des petits agriculteurs et vont puiser dans leur capital militant pour élargir leurs revendications en matière d'infrastructures rurales pour leurs communautés (école, poste de police et de santé, église, etc.). De ce travail politique de représentation des intérêts communautaires émerge une « coalition de cause » de l'agriculture familiale du DF qui trouve dans les espaces participatifs destinés à cette catégorie une fenêtre d'opportunité pour renforcer leur position de représentant. Ces notables locaux tendent petit à petit à monopoliser les espaces participatifs en captant les opportunités qui s'offrent à eux à partir du processus de démocratisation. Présents dans les instances de budget participatif (le gouvernement du DF est conquis par le PT de 1995 à 1999) puis dans les CRDRS dans les années 1996-2000, ils intègrent les arènes participatives du PTDRS en 2004 et les Territoires de la Citoyenneté en 2008 grâce à la légitimité communautaire qu'ils ont acquise. Elus par leur communauté pour

¹⁰ La définition que donne Olivier Nay et Andy Smith de la notion de représentant convient dans notre cas d'étude car ils constituent « (...) tous les individus qui exercent une compétence déléguée (par un groupe, une organisation ou une autorité hiérarchique) et agissent en vertu d'un mandat (nominatif ou électif) », Nay O., Smith A., 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica.

¹¹ Entre 1960 et 1970, la population du *Distrito Federal* se multiplie par quatre, passant de 140 000 à 537 000 habitants.

représenter les intérêts collectifs de l'agriculture familiale, ils deviennent ainsi des « intermédiaires » (Nay, Smith, 2002) entre ceux qui les ont mandatés et les univers institutionnels qu'ils investissent.

Ainsi, aussi inclusif qu'il se présente, le programme territorial de développement rural durable contribue surtout à renforcer la position de notables communautaires qui disposaient, avant leur entrée dans les diverses instances du dispositif, d'un savoir-faire de représentation des intérêts des agriculteurs familiaux. Au final, il semble qu'à l'instar des prés requis de la participation dans les instances de la démocratie représentative, l'introduction dans les arènes participatives est conditionnée par la possession d'un certain nombre de ressources.

Ainsi, il semble que la démocratie participative ne puisse être envisagée comme un « substitut possible » (Blondiaux, 2008) de la démocratie représentative car elle se construit au travers des mêmes mécanismes et lois classiques d'accès à la vie politique. Comme l'explique bien Cécile Blatrix « Tout se passe donc comme si le système représentatif avait la capacité d'absorber et de neutraliser dans sa propre logique les innovations participatives. Injecter des démarches participatives dans un système représentatif semble alors une façon de poursuivre la représentation par d'autres moyens » (Blatrix, 2009).

II Un "noyau dur" des arènes participatives: l'existence d'un système informel de sélection à la participation

La présence et la prégnance dans les différents échelons de la politique territoriale suppose la possession de ressources particulières par une "élite de la participation" qui forme le « noyau dur » de la participation (a). De plus, même au sein de ce "premier cercle de la participation" (Talpin, 2006) subsiste une certaine hiérarchie qui met à jour une typologie entre trois types de représentants de l'agriculture familiale (b).

A/Un noyau dur capté par des acteurs dotés d'un capital social et politique

Les résultats de notre enquête ont permis d'aller dans le sens d'un certain nombre d'analyses qui confirment le caractère excluant des arènes participatives et leur incapacité à dépasser les mécanismes traditionnels d'exclusion politique des arènes de participation publique (Levêque, Blondiaux 1999; Talpin 2006). De fait, les ressources sociales et politiques continuent de représenter des conditions *sine qua non* pour se maintenir dans un système participatif qui ne parvient pas à enrayer le processus de disqualification politique des publics les plus socialement démunis. Pourtant, la catégorie de l'agriculture familiale que représentent les participants au dispositif territorial concerne bien ces populations. Mais, à l'analyse on remarque que ceux qui monopolisent le dispositif et bénéficient des aides qui lui sont attribuées n'en font que partiellement partie. Le flou qui entoure les frontières précises de cette catégorie sociale a d'ailleurs conduit certains agriculteurs patronaux à s'en présenter comme membre et ce de manière illégale (propriété agricole plus vaste, employant plus de deux salariés agricoles, exerçant d'autres activités professionnelles)¹². Celle-ci rassemble en

¹² Afin de cibler l'accès du fonds PRONAF, un certain nombre de critères ont été établis (exploiter la terre avec la main d'œuvre familiale, ne pas avoir plus de deux salariés permanents, ne pas dépasser une surface équivalente à 4 modules fiscaux, résider à proximité de son exploitation agricole, tirer au moins 80 % de ses revenus de l'exploitation agricole) à partir desquels les agents locaux (syndicats comme vulgarisation agricole) doivent attester de l'éligibilité des candidats.

effet un ensemble hétérogène de situations sociales et productives pouvant aller des travailleurs sans terre (production de subsistance), aux petits et moyens entrepreneurs ruraux (intégrés à des filières plus commerciales comme l'agriculture bio). Aussi, si les caractéristiques sociales et économiques sont un facteur de la saillance dans le dispositif, il en est de même pour le capital politique qui constitue bien plus souvent une condition qu'un effet de l'entrée dans l'arène participative (Blondiaux, 2008). Ainsi, les représentants du DF présents au COTAE et qui s'investissent dans les autres instances participatives prévues par le PTDRS ont cumulé un certain nombre de ressources acquises au travers de leur longévité dans le champ militant et associatif d'une part et d'autre part dans l'univers institutionnel participatif (PT-Pronaf-PTDRS). Socialisés politiquement, leur légitimité se renforce dans ces instances ou règne informellement une sélection qui passe par une aptitude à prendre la parole en public et qui repose donc sur des compétences rhétoriques et une grammaire discursive qui contribuent à privatiser un espace censé être ouvert à tous (Blondiaux, 2008). Il découle de ce système de sélection une participation très inégalement répartie. La participation des agriculteurs familiaux au niveau des CRDRS est en effet assez faible et discontinue. L'observation des sessions a pu ainsi révéler l'existence de « cercles de la participation »¹³ (Talpin, 2006) dont le positionnement varie en fonction du degré d'accumulation de ressources. Or, le « noyau dur » des arènes observées (CRDRS) est constitué par ceux qui participent au COTAE, ce qui permet de considérer l'investissement multi-niveaux et donc le multipositionnement des acteurs comme une ressource pour se renforcer au niveau régional et même national. La pyramide participative territoriale a en effet pu être saisie par certains comme un moyen d'ascension politique pour s'intégrer à l'univers de la compétition électorale et se hisser au rang des élections municipales et législatives (catégorie 3, II.b.).

Si nous identifions trois « cercles de la participation », nous pouvons également hiérarchiser le « noyau dur » en trois types de participants. Les différents types se distinguent par leur accès différencié aux espaces les plus décisifs du dispositif. Alors que le type 1 aura tendance à s'investir pleinement au COTAE, dont les analyses ont démontré le rôle plus symbolique que politique (en raison de la dépendance au sentier fédéral), les types 2 et 3 valorisent davantage le *conselhao* ou « Grand conseil » car cette instance est identifiée comme déterminante pour peser dans le processus décisionnel.

Le traitement des données biographiques et l'observation des diverses stratégies sur le terrain¹⁴ nous a permis de construire une typologie des douze participants au « premier cercle de la participation » au COTAE et au « Grand conseil » à partir du croisement des critères de leurs répertoires d'action collective, de leurs trajectoires militantes et politiques, de leurs ressources (politique sociale et économique) et de leur capacité à agir dans et en dehors des espaces prédéfinis par le dispositif.

¹³ Le « premier cercle » ou « noyau dur » est constitué par les représentants qui participent au COTAE et *conselhao* ; le second cercle par les présidents d'associations de la région qui ne se présentent pas toujours de manière régulière ; le troisième cercle de participants par les agriculteurs familiaux des communautés agricoles qui n'assistent presque jamais aux réunions mensuelles.

¹⁴ Nous avons ainsi croisé une approche d'anthropologie politique en élaborant une prosopographie des participants et une observation de l'action déployée dans les arènes investies.

Document n°3: Typologie des participants à la COTAE et du « grand conseil »

Pratiques et ressources	Type 1 : Mouvements politiques et sociaux, associations	Type 2 : Institutionnels Autonomes	Type 3 : Institutionnels autonomes/isolés
Représentations des communautés d'agriculteurs	+ + + +	+ + + + +	+ + +
Militantisme politique	+ + +	-	+ +
Militantisme dans mouvements sociaux	+ + + + +	- - +	- - -
Militantisme dans syndicats d'agriculteurs	+ + + + +	+ -	- -
Militantisme professionnel	- -	+ +	+ + +
militantisme institutionnel	+ -	+ + + + +	+ + + + +
Capital social	- - - -	+ + +	+ + + +
Capital scolaire	- - - -	+ + +	+ + + +
Investissement dans conseil des territoires (COTAE)	+ + + + +	+ -	+ -
Investissement dans le « grand conseil »	+ -	+ + +	+ + + +

Source :

Massardier G., Sabourin E., Lecuyer L., Avila M. L., 2012, «La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Rural Territorial Durable territorial au Brésil, territoire Aguas Emendadas » *Participations*, n°2.

B/Une typologie des participants guidée par le critère de la personnalisation de la fonction de représentant

Le type 1 (profil axé sur les ressources du militantisme associatif, politique et du mouvement social) se caractérise par son combat mené avec le mouvement des « sans terre » (MST). Le répertoire d'action collective acquis au cours de cette expérience militante est celui de l'occupation des terres par les campements (*acampatamentos*), stratégie employée comme un moyen de pression sur le gouvernement dans le but d'accélérer la question de la réforme agraire et de faire acquérir une parcelle de terre aux agriculteurs sans terre (qui sera utilisée à la fois comme lieu de vie et pour produire une agriculture de subsistance). Une représentante symbolise bien ce premier type pour qui l'expérience avec le MST a été une « leçon de vie ». Elle doit en effet beaucoup à ce mouvement social qui lui a permis de disposer d'un terrain, certes modeste de quatre hectares mais qui lui permet de vivre et de produire une agriculture

vivrière de base pour nourrir sa famille. Au cours de son investissement au MST, en même temps qu'elle lutte pour une cause individuelle, elle gravit les échelons du mouvement et acquiert des compétences de leader et de représentante en organisant l'installation des « sans-terre » dans sa région du DF. Coordinatrice d'un groupe de 1800 familles en attente de régularisation foncière elle occupe bientôt cette fonction au niveau de tout le DF. Peu de temps après la régularisation de son terrain et après plus de dix ans de lutte, elle quitte le mouvement ce qui ne l'empêche pas de poursuivre son action militante. Issue d'une tradition familiale de syndicalisme agricole (qu'elle initie au Nordeste, sa région d'origine), elle est en effet membre de la direction du syndicat des travailleurs agricoles du DF (FETA-DF) et de la Confédération des travailleurs agricoles (CONTAG), mouvement qui a joué un rôle décisif dans la reconnaissance institutionnelle de l'agriculture familiale. A ce militantisme syndical s'ajoute une expérience militante associative dans sa communauté locale qu'elle représente au sein de l'association des producteurs et des agriculteurs familiaux qu'elle préside depuis sept ans. C'est grâce à cette position communautaire qu'elle intègre les arènes participatives du programme territorial de développement rural durable en 2004, CRDRS et COTAE. Avant cela, elle avait participé au Budget participatif du DF et aux assemblées participatives régionales mises en place à la suite du programme Pronaf en 1995. Ces expériences lui procurent un répertoire d'action qui diffère de celui acquis avec le MST et que l'on peut qualifier de militantisme institutionnel bien que moins marqué par rapport aux types 2 et 3. L'intégration dans les divers espaces de pouvoir du système territorial multi-niveaux l'a fait rentrer dans le jeu de la négociation propre à l'univers de compromis politico-administratif. Sa nomination à la fonction de coordinatrice du territoire d'*Aguas Emendadas* est un élément notable de son intégration dans la pyramide territoriale. De même, les stratégies du MST sont désormais dénoncées comme "extrêmes" alors même qu'elle a pu bénéficier de cette expérience quelques années auparavant. Pour autant, le registre discursif de ce premier type reste très nettement tourné vers l'expérience militante d'origine qui fait parler en termes de « combat » ou de « victoires » sans jamais oublier d'employer le « nous » (Lecuyer, 2010). C'est le militantisme qui a forgé l'essentiel de la carrière militante de ces premiers représentants qui restent attachés à un répertoire d'action collective et politique provenant des mouvements sociaux. De fait, une expérience militante ne s'annule pas au contact de l'autre, bien au contraire. On a ainsi pu remarquer un usage simultané de deux types de registres et de répertoires d'action au cours d'une mobilisation menée par cette représentante en 2010 pour régulariser les terrains de plus de 2000 familles dans sa région. Elle a ainsi renoué avec ses réseaux du MST (militantisme dans les mouvements sociaux) tout en utilisant ses contacts institutionnels comme le Secrétariat du développement territorial, SDT (militantisme institutionnel).

Le type 2 (axé sur le militantisme associatif, professionnel et institutionnel) se distingue nettement du type 1 sur deux points. Tout d'abord, en regard des lois qui définissent la catégorie de l'agriculture familiale et bien que s'en présentant comme membre, ces représentants n'en font pas légalement partie. Ils sont en effet propriétaires de plusieurs dizaines d'hectares, voire pour certains, d'une centaine, et emploient plus de deux salariés agricoles permanents. Leur production agricole ne représente pas l'essentiel de leurs revenus (retraite, commerce, pluriactivité) et leur capital scolaire est élevé (université) ce qui leur confère des ressources supérieures au type 1. En second lieu, les deux types ont des trajectoires militantes différenciées et l'histoire de leur lutte n'est pas la même. Un des représentants fait figure d'idéal-type de cette seconde catégorie : président d'une association d'une communauté du DF, il possède 60 hectares qu'il dédie à la production de fraises ce qui représente, à la différence du premier type, une agriculture commerciale. Il a développé un militantisme à la fois de « déclassé » et un militantisme professionnel, « de chef d'entreprise

structurant son propre marché » (Massardier et alii, 2012). Il est en effet le représentant d'un combat hérité d'une « injustice » familiale dans les années 1970-1980 au moment de la collectivisation des terres par le DF. Alors qu'elle possédait plus de 2000 hectares, sa famille a été déplacée aux frontières du DF sans recevoir aucune indemnité. Il s'investit alors dans un militantisme de déclassé et devient le porte-parole des agriculteurs de la première heure à Brasilia, ceux qui y vivaient avant que la vague démographique ne déferle sur la capitale. Aussi, il porte les intérêts d'une catégorie d'agriculteurs qui ne bénéficie normalement ni des aides accordées à l'agriculture familiale (ne correspondant pas à ce statut), ni à celles de la réforme agraire car elle ne s'est pas intégrée à ses luttes. Son combat rencontre un succès en 2008 lorsqu'il parvient à bénéficier des programmes de soutien au même titre que les agriculteurs familiaux. Cette victoire lui procure une légitimité communautaire dans sa région car il est élu depuis 1986 président de l'association des producteurs ruraux qu'il a d'ailleurs participé à fonder. Cette notabilité régionale l'amène également à présider le conseil de sécurité alimentaire de sa région ainsi que le conseil régional du développement rural durable (CRDRS). A ces diverses expériences associatives s'ajoute un militantisme syndical puisqu'il est membre de la fédération des producteurs ruraux du DF (FEPRO-DF), le syndicat des agriculteurs patronaux. D'autre part, il a développé également un militantisme professionnel. Il participe en effet en 2001 à la création de l'association des producteurs biologiques qui porte le projet de marché biologique et à l'intégrer au grand marché alimentaire de Brasilia. L'enquête menée sur l'élaboration de ce projet a démontré la capacité des agriculteurs à négocier avec les techniciens agronomes et à démontrer un savoir-faire de militant institutionnel intégré aux rouages politico-administratif¹⁵ (Landel, 2009). C'est au travers de leurs diverses expériences militantes (qu'elles soient professionnelles ou associatives) qu'ils acquièrent un capital social qui confirme leur position de « relais » entre les communautés et les instances bureaucratiques technico-administratives. Ce représentant cumule ainsi les mandats participatifs dans le dispositif du développement rural durable territorial. Alors que les représentants du type 1 démontrent un faible détachement par rapport aux organisations qui les ont forgés, ceux du type 2 tendent à autonomiser leurs pratiques par rapport aux organisations et communautés qu'ils représentent. Ceci peut s'expliquer par la disposition d'un capital culturel, social, économique qui leur a permis de se démarquer par rapport aux petits agriculteurs¹⁶ et qui limite de fait un discours empreint de formules collectives comme le « nous » qui n'est presque jamais employé.

Le type 3 (celui qui est le plus axé sur le militantisme professionnel et institutionnel et l'autonomie des parcours militants) se distingue fortement du premier type mais se rapproche par certains aspects du type 2 concernant les capitaux scolaire et social et le militantisme institutionnel. Tout d'abord, à la différence des deux premiers types de représentants, ceux-ci ont la particularité de ne pas avoir vécu toute leur vie sur leur terre ou d'y être arrivés tardivement après un cursus universitaire et professionnel. Par ailleurs, leur parcours militant n'a pas débuté avec la lutte pour la régularisation foncière à moins que leur histoire familiale ne les ait socialisés jeunes. Cependant, même s'ils reprennent la présidence d'associations communautaires après leurs parents, leur répertoire militant n'est pas le même car ils ont vécu à distance cette lutte qui n'est donc pas un point de départ de leur investissement militant. Ceci ne les a pas empêchés de s'investir dans la politique participative depuis 1994 jusqu'à

¹⁵ Le représentant que nous évoquons est en effet membre du Conseil d'administration de l'EMATER (Agence d'appui technique à l'agriculture du DF) ce qui lui confère une rémunération.

¹⁶ Ce démarquage a pu se remarquer lors de la mise en place du marché biologique dans le DF. Les agriculteurs qui ont en font partie ont ainsi tracé un périmètre informel (capital social, culturel économique) excluant de fait les petits agriculteurs de leur projet.

aujourd'hui puisqu'ils président les Conseils de Développement Rural Durable de leur région. Ils disposent de profils plus atypiques que le type 1 et 2 car ils ont mené des carrières dans le secteur tertiaire avant ou en même temps que leur investissement dans la terre (commerçant, avocat, banquier, ingénieur). Aujourd'hui, leur production a la particularité d'appartenir à un marché très restreint. Un agriculteur cultive en effet du *noni*¹⁷, un autre s'est lancé dans la cuniculture, un autre dans le café qui est une culture peu développée dans cette région du Brésil. Ils développent donc un militantisme professionnel très localisé. L'exemple de Claudio est caractéristique de cette catégorie. Président d'une association des cuniculteurs du DF (groupe restreint), il démontre une distanciation par rapport au dispositif participatif dont il a identifié les failles. Il critique en effet le fait que les projets qui arrivent au niveau du Conseil territorial ont une portée très locale et ne rentrent pas en adéquation avec les objectifs de développement d'un territoire, voulus par la politique. L'accumulation d'un capital social et scolaire important lui permet de développer une posture réflexive sur l'environnement politico-institutionnel et démontre une personnalisation de son engagement et de sa démarche : il ainsi créé en 2009 une association dans sa région pour proposer un autre plan de développement territorial rural durable. Ceci nous permet de confirmer une loi sociologique intéressante qui veut que les acteurs qui disposent d'un capital scolaire plus élevé ont une conception plus générale et moins enchantée du fonctionnement de la politique territoriale et ont tendance à s'autonomiser des relais collectifs de transmission d'information (mouvements sociaux, syndicats).

Cette perception a incité deux représentants à créer en 2008 un conseil informel, le « Grand Conseil » pour réunir tous les présidents des Conseils régionaux de développement rural durable (CRDRS) du DF afin d'élaborer une stratégie commune de sélection des projets car ils ont jugé que cette initiative serait plus décisive que leur participation dans le COTAE. Ce phénomène de personnalisation des répertoires d'action militante s'est matérialisé également par la candidature de trois représentants aux élections législatives du DF (Parti Vert notamment). On remarque alors une tendance intéressante: la propension à personnaliser la fonction de représentant et le fait de la relier aux logiques de la compétition politique tient à l'autonomie vis-à-vis du parcours militant et associatif : tout se passe comme si la démocratie participative ouvrait une « fenêtre d'opportunité électorale » (Gerstlé, 2003). Ceci rejoint bien l'idée d'un mécanisme de « politisation individuelle » (Blatrix, 2009) propre au dispositif participatif capable donc de générer un sous-système de production d'élites. Ces stratégies individuelles ont été mal perçues par les représentants du type 1 et 2. Ce qui distingue en effet fortement ce type 3 est son ancrage dans le champ politique formel et la possibilité d'investir le champ de la compétition électorale. Pour autant, même s'ils n'ont pas les mêmes trajectoires militantes et professionnelles, les types 2 et 3 se retrouvent dans leur capacité à influencer le dispositif selon leurs stratégies de militant institutionnel. Ils ont pour ce faire développé un militantisme institutionnel qui est employé soit pour nourrir leur projet agricole personnel (marché bio, cuniculture) soit pour négocier des projets pour les communautés d'agriculteurs qu'ils représentent (écoles, routes, églises, poste de santé, etc.). Tout comme le type 2, la capacité à négocier avec le monde politico-institutionnel est une des bases de leur légitimité communautaire qui leur assure une éligibilité quasi-systématique aux présidences des associations de leurs communautés d'agriculteurs respectives. Ce militantisme institutionnel fait d'eux des « relais » ou « passeurs » entre les communautés d'agriculteurs et les arènes décisives de pouvoir qu'ils savent identifier pour leurs projets ou trouver des financements (III. A.). De même, il est important de rappeler que les trois types sont présents

¹⁷ Le noni est un fruit cultivé en Amazonie (provenant des îles pacifiques, de Polynésie, d'Asie ou d'Australie) recouvrant de multiples propriétés médicinales.

depuis le début de la politique participative qui a commencé en 1994 avec les instances de budgets participatifs, puis dans le cadre du programme Pronaf Infrastructure en 1996 et, enfin dans celui du développement rural durable territorial en 2004 (PTDRS) et en 2008 (Territoires de la Citoyenneté). Au final, même si tous n'ont pas un accès égal au dispositif car ils ne disposent pas des ressources équivalentes, cette continuité dans leur histoire militante reste une variable commune qui conditionne leur sélection comme des participants du dispositif.

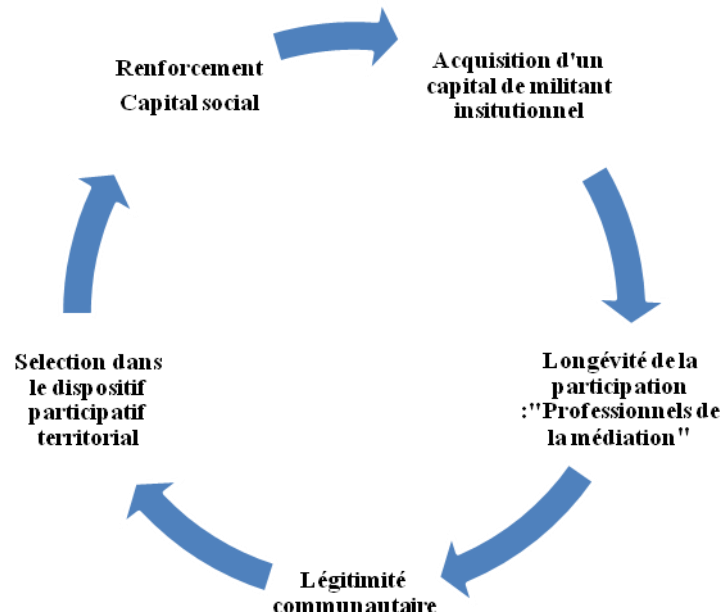
III L'institutionnalisation d'un double système de domination : des « professionnels de la médiation » formatés par un référentiel technique qui domine la définition des politiques territoriales de 'développement rural durable'

C'est paradoxalement au cœur de la configuration territoriale participative que s'est activé un double système de domination : celle qu'exercent les notables communautaires sur les communautés d'agriculteurs d'une part et, d'autre part celle des techniciens sur les représentants. Le mécanisme qui renforce la domination des représentants et qui explique leur longévité dans le dispositif passe par un cercle vertueux de la participation (cf : document 4) qui repose sur le constant renforcement des ressources qui ont permis d'y entrer (légitimité communautaire) et celles qui permettent d'y demeurer (militantisme institutionnel). Progressivement, de représentants des agriculteurs familiaux, ils sont devenus des « professionnels de la médiation » (Nay, Smith, 2002) capables de jouer les « passeurs » entre les intérêts des cibles de l'action publique et la sphère politico-administrative. Cette « spécialisation » du rôle du représentant de l'agriculture familiale contribue à « institutionnaliser la domination » (Lagroye, François, Sawicki, 2006) (a).

Les échanges qu'ils établissent avec les élites techniciennes brésiliennes dans les espaces prévus par la configuration territoriale sont loin d'être les plus essentiels. C'est en dehors de l'espace participatif, là où s'élaborent des « espaces concrets d'action » (Crozier, Friedberg, 1977) situés « à la marge » (Nay, Smith, 2002) des espaces formels de décision que se construit une « coalition de cause » (Sabatier, Jenkins, 1993) entre représentants (type 2 et 3) et techniciens. Le cadrage qui enveloppe ses actions reste cependant dominé par l'expertise que seuls les « savants » maîtrisent. On constate alors que malgré l'objectif de participation des bénéficiaires de l'action publique à la définition et l'élaboration des programmes de développement rural durable, le référentiel technique reste prédominant dans ces étapes (B).

A/ Le cercle vertueux de la participation comme mécanisme de professionnalisation et de renforcement des notables communautaires

Document n°4 : Le cercle vertueux de la participation des représentants au PTDRS



Si la disposition de ressources et de capitaux est un élément qui permet d'expliquer les prérequis de la participation et l'existence d'un système informel de sélection des participants, cela ne suffit pas pour expliquer leur longévité dans le dispositif participatif depuis le milieu des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Le cercle vertueux de la participation qui se dessine (cf : document n°4) permet de bien comprendre l'ancrage des participants dans l'environnement institutionnel participatif. Leur légitime présence et longévité dans le dispositif tiendraient à un mécanisme circulaire de renforcement des ressources qui leur ont permis d'entrer et l'acquisition de nouvelles au fur et à mesure de leur investissement. De porte-parole des intérêts des communautés agricoles, ils sont devenus des militants institutionnels grâce à un processus de familiarisation avec l'univers de la négociation et des compromis bureaucratiques. C'est grâce à ce nouveau militantisme qu'ils parviennent à naviguer avec aisance entre les groupes et les institutions et qu'ils deviennent des intermédiaires entre ceux qui les ont mandatés et les différentes arènes participatives. Cette capacité se renforce du fait de leur longévité dans le dispositif et alimente leur légitimité de « passeur » qui se transforme en un véritable savoir-faire professionnel. L'intensité et la constance de la légitimité communautaire tient d'ailleurs à ce rapprochement avec le monde institutionnel qui est évalué positivement et qui renforce le degré de confiance des communautés d'agriculteurs. La reconnaissance dont le représentant jouit dans d'autres champs accroît donc sa position de domination entendue comme « *le rapport très général selon lequel des groupes d'individus parviennent pour diverses raisons à rendre dépendants d'autre groupes et à leur faire accepter l'inégalité de positions de statuts et de ressources qui profitent aux premiers* » (Lagroye et alii, 2006). Cependant, le fait d'être un légitime « relais » des intérêts des communautés agricoles n'est jamais acquis car l'« *entretien de la domination* » repose sur un « *travail des dominants pour justifier et légitimer un rapport social qui place les dominés sous leur dépendance et garantit à eux-mêmes une position sociale avantageuse et privilégiée* » (Lagroye et alii, 2006). Loin de constituer une ressource statique, la légitimité communautaire perdure si et seulement si le représentant investit son temps et ses ressources au service de sa communauté : dans la pratique cette implication se manifeste par des projets

d'infrastructures sociales de base (écoles, églises, postes de santé et de police). On peut alors parler de « professionnels de la médiation » pour trois raisons principales. Tout d'abord, ils consacrent la majorité de leur temps à la représentation d'intérêts (des communautés agricoles et des filières productives). En second lieu (particulièrement pour le type 3), ils ont pris de la distance vis-à-vis du discours militant en s'érigeant comme porteurs d'un intérêt général au service d'un idéal qui dépasse les logiques politiques partisans : 'le développement rural durable'. D'autres enquêtes ont aussi révélé que le processus de professionnalisation (dans le contexte de la démocratie participative) conduit les acteurs à prendre de la distance avec la rhétorique militante (Nonjon, 2005 ; Blondiaux 2008). Enfin, en troisième lieu, ils démontrent un véritable savoir-faire pour porter et négocier des projets dans les instances politiques, bureaucratiques et administratives adéquates. Le renforcement de leur capital social leur a en effet permis de développer un répertoire d'action orienté vers l'identification des guichets de financements qu'ils sélectionnent pour leur propre projet et/ou pour leur communauté. Ils construisent des compromis avec les techniciens agronomes et les services administratifs qui gèrent ces politiques (Secrétariat à l'agriculture) aussi bien dans le cadre prévu par la politique territoriale participative qu'au-delà de ces espaces institutionnalisés. C'est d'ailleurs le plus souvent en dehors des sentiers prévus que se forment les compromis (III.b). La reproduction de ces échanges informels tend à valider un système qui s'institutionnalise par la pratique. Ces petites règles d'action qui se déploient dans des "lieux de passage" (Nay, Smith, 2002) deviennent des routines de l'action publique pour l'accès au financement et l'élaboration des politiques publiques.

On découvre au final que le policy making du dispositif territorial est hybride puisqu'il rassemble plusieurs modèles d'action publique et différentes pratiques de participation politique qui se complètent néanmoins : représentation communautaire, militantisme associatif, professionnel, politique, institutionnel, accès à la compétition électorale, identification des guichets de financement, négociation avec les techniciens agronomes avec lesquels ils sélectionnent et formulent les projets et forment une coalition qui ancre résolument l'orientation des politiques publiques de 'développement territorial rural durable' dans une trajectoire dominée par l'expertise.

B/Le cadrage normatif des projets de 'développement rural durable' : un circuit d'élaboration dominé par la prégnance de l'expertise ;

Le PTDRS n'a pas seulement constitué une fenêtre d'opportunité pour des notables communautaires car, à tous les étages du dispositif participatif, c'est bien l'expertise et les techniciens qui dominent les débats et l'élaboration finale des projets techniques (les agronomes/techniciens des services publics, des services d'appui à la production – EMATER -, des ONG, et les techniciens des rouages financiers). D'abord, les techniciens de l'Etat fédéré (ou DF) sont présents dans chaque conseils participatifs et participent au même titre que les agriculteurs familiaux aux réunions du COTAE et des Conseils municipaux de développement rural durable (conseils régionaux pour le DF). En dehors de ces instances, ils interviennent par ailleurs directement dans les communautés d'agriculteurs pour encadrer les élections des présidents d'associations et au besoin pour les organiser et peuvent même servir de guide à la formation de ces derniers (appelés cours de *capacitação*, formation, qualification). Enfin, ce sont encore eux qui aident les agriculteurs à formuler, rédiger et formater les projets qui sont définis de fait selon les normes du système savant technico-administratif tant au niveau financier qu'au niveau administratif et bureaucratique. Ils sont encore là au moment de la mise en œuvre de ces projets dans les communautés. La relation qu'entretiennent ces techniciens avec les représentants des trois types est constante car ils sont

en contact permanent que ce soit dans le cadre des instances participatives ou en dehors de celui-ci. Les représentants les sollicitent en effet soit pour obtenir une aide pour élaborer leurs projets (projets agricoles personnels ou pour les communautés) soit pour bénéficier d'un appui technique dans leurs productions agricoles. C'est avec les représentants du type 2 et 3 qu'ils forment une coalition car, en dehors de leurs échanges dans le dispositif territorial participatif, ils se connaissaient déjà depuis une dizaine d'années au moment de la mise en œuvre du PRONAF en 1995, parfois dès leurs études. Ce programme prévoyait en effet un détachement des techniciens dans les communautés d'agriculteurs pour donner des conseils afin d'améliorer le rendement des exploitations agricoles. Ces lieux de rencontres et de socialisation ont progressivement permis à ces acteurs d'échanger des idées, des conceptions et de développer ainsi ensemble une « raison pour agir » commune de la politique publique d'aide à la petite et moyenne agriculture. Le travail de cette coalition soudée partageant un sens cognitif commun a amené à la production d'*outputs* concertés. L'exemple du marché biologique à Brasilia est très éclairant à ce sujet car on a pu voir les acteurs de cette coalition travailler et négocier ensembles avant de trouver un compromis (Landel, 2009).

Cependant, il est important de rappeler que ce sont bien les techniciens qui peuvent légitimement revendiquer le monopole de l'expertise. En effet, même s'ils ont réussi à se professionnaliser comme des militants institutionnels, les représentants du type 2 et 3 ne disposent pas de ressources comparables aux techniciens. Or, si le référentiel technique encadre toutes les étapes des projets, les techniciens ont en conséquence bien une position ascendante dans le dispositif qui met en question la marge d'action réelle des représentants. Sont-ils de simples courroies de transmission (Abramovay et alii, 2006) des programmes fédéraux qui ont besoin d'une base sociale légitimante ? Ce qui est certain c'est qu'avant que les nouvelles normes de l'action publique imposent une collaboration des techniciens avec les « cibles » de l'action publique, ces derniers ne se voyaient pas dans l'obligation de partager la décision. Aussi, même s'ils dépendent encore largement de l'« appui » des techniciens, les « intermédiaires » de l'agriculture familiale pèsent désormais dans la formulation des politiques publiques de développement durable rural et participe à institutionnaliser un véritable rôle de représentant des communautés d'agriculteurs familiaux.

CONCLUSION

Le croisement d'une analyse des trajectoires des participants (histoires militantes et répertoires d'action collective) et d'une approche réinsérant les arènes participatives dans les rapports de pouvoir plus large du *policy making* territorial a permis de mettre à jour de nouveaux phénomènes introduits sur l'action publique.

Le premier effet des dispositifs participatifs est celui d'avoir généré une dynamique territoriale entre les techniciens et les leaders communautaires qui se sont organisés en « coalition » pour formuler les projets destinés à l'agriculture familiale dans le territoire. Aussi, celle-ci négocie les fonds qui sont attribués à la catégorie aussi bien dans les espaces formels qu'« à la marge » de ceux-ci dans des « ordres sociaux locaux ». Le *policy making* de ce dispositif territorial tend à reposer ainsi sur des routines informelles qui s'institutionnalisent au fur et à mesure de la pratique des acteurs et contribuent à reproduire des mécanismes d'accès à la décision opaques malgré les objectifs de démocratisation affichés par la politique. D'ailleurs ce sont les techniciens qui sont présents à toutes les étapes et encadrent la définition des politiques publiques de ce secteur qui reste dominé par le référentiel de l'expertise.

Le second phénomène important introduit par les dispositifs participatifs est l'apparition d'un parcours type des participants. Tout d'abord, le point de départ de la participation est celui de la disposition d'un capital militant. L'investissement dans les arènes participatives permet ensuite de générer des ressources (capital social) et des répertoires d'action supplémentaires (militantisme institutionnel, accès aux guichets de financement). Ces expériences se complètent ce qui permet au représentant de jouer au « passeur » car il peut s'exprimer selon la bonne « grammaire discursive » dans les divers espaces institutionnels. Ceci renforce sa légitimité communautaire mais aussi sa position dans la coalition avec les techniciens. Ce parcours amène les représentants à s'approprier leur fonction de représentant et au final à se spécialiser comme des « professionnels de la médiation ».

La démocratie participative semble donc offrir les conditions d'une spécialisation d'un rôle politique de représentant des communautés d'agriculteurs. Tout se passe donc comme si le système participatif permettait de produire un sous-système de formation d'élites politiques associées aux politiques de développement rural durable. L'introduction d'un nouveau circuit territorial d'action publique a donc représenté une fenêtre d'opportunité pour des notables communautaires qui ont pu se renforcer afin d'agir pour la catégorie de l'agriculture familiale. Leur participation est cependant paradoxale car plus ils se renforcent dans la politique participative territoriale, plus ils s'autonomisent de leurs parcours militants et plus ils personnalisent leur fonction de représentant. Ceux qui d'ailleurs sont les plus intégrés (type 3) sont ceux qui tendent à développer des stratégies pour rejoindre le champ de la compétition électorale et donc de la démocratie représentative. Ce parcours paraît par conséquent hybride parce qu'il commence avec un répertoire militant non-institutionnalisé puis passe à une introduction dans des arènes participatives formalisées par le « haut » pour finir par une volonté d'intégrer le champ politique.

Cette trajectoire hybride révèle au final la contradiction des dispositifs participatifs mis en place par les pouvoirs publics. Le processus d'institutionnalisation de la participation produit des effets inverses par rapport aux objectifs escomptés car il reproduit des mécanismes de « cens caché » matérialisés par l'existence de barrières à l'entrée des instances participatives et d'une sélection informelle qui conduit de fait à hiérarchiser les agriculteurs familiaux autour d'une variable discriminante classique qui est celle de l'inégalité en terme de disposition de ressources et de capitaux. De plus, cette configuration territoriale, aussi participative qu'elle se présente, a suscité l'émergence d'un double système de domination des représentants sur les communautés d'agriculteurs familiaux et des techniciens sur les représentants.

BIBLIOGRAPHIE

Abramovay R., Magalhaes Sales R., Schroeder M., 2006 “*O processo de constituição de territórios rurais*”, pesquisa para o Ministerio do Desenvolvimento Agrario , Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Sao Paulo.

Abramovay R., Da Veiga J. E., 1999 “Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)”, FIPE/IPEA, (Texto p/Discussão n. °641), Brasília.

Avila M. L. de, 2011, *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território Águas Emendadas*, Thèse de doctorat en Développement Durable, Universidade de Brasília, CDS.

Avila M.L. de, Duarte L.M.G., Massardier G., Sabourin E., 2009, « Jeux de pouvoir et configurations d'acteurs autour des projets territoriaux: le cas d'*Aguas Emendadas*- Brésil »,

3èmes journées de recherches en sciences sociales, INRA SFER CIRAD 09-11/12 2009, Montpellier.

Blatrix C., 2009, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés Contemporaines*, 74, p. 97-119.

Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil

Blondiaux L et Leveque S., 1999 "La politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXè arrondissement de Paris" dans, Neveu S. (dir.), 1999, Espace public et engagement politique, L'Harmattan.

Callon M. (dir), 1986 «Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, 36.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil.

Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Seuil.

Friedberg E. 1993 (rééd 1997), *Le pouvoir et la règle*, Seuil.

Cohen A., Lacroix B., Riutort P., *Nouveau manuel de science politique*, collection Grands Repères, La découverte.

Gaudin J., 2002, *La démocratie participative*, Armand colin

Gaxie D., 1977 « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, vol. 27, n° 1.

Gaxie D., 1978, *Le cens caché*, PUF, Paris.

Gret M., Sintomer Y., 2005 (première édition 2002), *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Edition la Découverte, Paris.

Gerstle J., Perrineau P., Ysmal C. (dir), 2003 "Le vote de tous les refus. Les élections présidentielles de 2002", *Chroniques électorales*, Presses de Science Po.

Kingdon J., 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Longman classics edition.

Lagroye J., François B., Sawicki F., 2006, *Sociologie politique*, Presses de Sciences po et Dalloz.

Landel P., Avila M. L., Massardier G., Sabourin E., 2009 "Développement territorial et participation : Analyse du Marché Biologique de Brasilia – Brésil", Document produit à l'occasion des 3èmes journées de recherches en sciences sociales, INRA SFER CIRAD 09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France.

Lecuyer L., 2010, Les représentants de l'agriculture familiale dans la politique participative territoriale brésilienne : de nouveaux leaders de l'action publique évoluant dans un système politique hybride, mémoire de Master 2, Université Paris 1/CIRAD.

Mathieu L., 2004, « Des mouvements sociaux à la politique contestataire : Les voies tâtonnantes d'un renouvellement de perspective », *Revue française de science politique*, vol 45.

Massardier G., 2003, *Politiques et action publiques*, Edition Armand Colin, Paris.

Massardier G., Sabourin E., Lecuyer L., Avila M. L., 2012, «La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Rural Territorial Durable territorial au Brésil, territoire *Aguas Emendadas* » *Participations*, n°2.

Mazeaud A., Talpin J., 2010, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, 3(1), Nay O., Smith A., 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica.

Nay O., Smith A., 2002 « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions » dans Nay O., Smith A., 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica.

Nonjon M. 2005, "Professionnels de la participation: savoir gérer son image militante », *Politix* n°70.

Politix, 2005, *Militantisme institutionnel*, n°70.

Roux, B., 2009, « L'agriculture familiale et la réforme agraire au Brésil », *Note de recherche*, Académie d'Agriculture de France.

Sabatier R., Jenkins H.C., 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, , Boulder, Westview Press.

Talpin J., 2006, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, 75, p. 13-31.

Tarrow S., 1996, « State and opportunities: the political structuring of social movements », in McAdam, McCarthy J., Zald M. N., *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing*, Cambridge, Cambridge University Press.

Tilly C., 2007, *Regimes and Repertoires*, Chicago, Univesrity of Chicago Press

Tonneau J. P., Sabourin E., 2009, « Agriculture familiale et Politiques publiques de développement territorial: le cas du Brésil de Lula », *Confins, Revue franco-brésilienne de géographie*, n°5 [<http://confins.revues.org/5575>]

Lauren Lecuyer est allocataire de recherche du CIRAD (UMR ART Dev 5281). Sa thèse porte sur l'analyse comparée des politiques de développement territorial au Brésil et au Mexique à partir des années 1990. Son mémoire de Master 2 (Paris I) s'interrogeait sur la participation des agriculteurs familiaux au Programme Territorial de Développement Rural Durable (PTDRS) mis en place par le Brésil en 2003.

Gilles Massardier est chercheur au CIRAD (UMR ART Dev 5281). Ses travaux comparatifs portent sur les recompositions des politiques des processus de fabrication des politiques publiques et celles des régimes politiques. Il co-anime le réseau Politiques Publiques en Amérique Latine. Il a notamment publié, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2008 ; « Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines », dans Dabène O., Geisser V., Massardier G., *Les autoritarismes au XXIème siècle* (dir), Paris, La Découverte, 2008 ; Massardier G., novembre 2011 « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », *Pôle Sud*, n° 35.

Eric sabourin est chercheur au CIRAD (UMR ART Dev 5281). Ses travaux portent sur les interactions entre organisations d'agriculteurs et politiques de développement rural en Amérique Latine. Il anime le réseau Politiques Publiques et Inégalités en Amérique Latine. il a notamment publié: « Oppression paternaliste et exploitation capitaliste au Brésil », *Lusotopie*, n° 15, vol 2, pp 231-234 nov. 2008 ; « Les débats de politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula », *Lusotopie* n° XIV-2, 2007, p. 61-85 ; *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité*, Paris, Ed Quae, 2007, collection Indiscipline, 240 p ; *Sociedades e organizações camponesas: uma leitura através da reciprocidade*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 270 p.